

**Maurizio Giambalvo**  
*Ricercatore presso  
l'associazione NEXT (Nuove  
Energie X il Territorio)*

## Carta dei servizi

Negli ultimi dieci anni, la produzione di Carte dei servizi è diventata una pratica assai diffusa nella Pubblica Amministrazione e nel campo dell'erogazione di servizi pubblici ai cittadini. Con l'espressione «Carta dei servizi» si intende un documento mediante il quale un ente fornisce ai propri utenti, attuali e potenziali, informazioni di vario tipo sulla propria organizzazione, chiarendo quale sia la natura dell'ente stesso: di cosa si occupa; a chi si rivolge; quali sono i servizi che eroga e come vi si accede; i livelli di qualità che può garantire; quali sistemi adotta per la valutazione delle proprie prestazioni; come assicura la tutela dei destinatari dei servizi stessi, ecc. Pertanto la Carta è concepita principalmente come uno strumento di comunicazione atto a migliorare la qualità complessiva dei servizi pubblici attraverso una maggiore informazione e partecipazione degli utenti che ne fruiscono.

Le forme e le dimensioni delle Carte variano a seconda della tipologia e complessità delle organizzazioni che le producono e dei servizi che esse offrono ai cittadini. Possono essere sintetizzate in un agile opuscolo oppure assumere l'aspetto e la struttura di un vero e proprio libro. In ogni caso, benché ogni documento sia

prodotto autonomamente dalla singola organizzazione interessata, quasi tutte le Carte sono riconducibili a uno schema comune che si ispira alla direttiva emanata il 27 gennaio 1994 dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Carlo Azeglio Ciampi.

### La normativa di riferimento

Nel definire alcuni «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici», la direttiva Ciampi ha di fatto adottato per la prima volta in Italia (sulla scia di un'analoga esperienza iniziata in Gran Bretagna alcuni anni prima) la Carta dei servizi come strumento di politica pubblica per la promozione della qualità dei servizi, ponendo nel contempo le basi per un'ampia diffusione delle Carte come strumenti delle politiche di qualità dei singoli enti erogatori di servizi. L'importanza di questo documento nella definizione dei principi che dovrebbero ispirare l'erogazione del servizio pubblico sta anche nel fatto che esso non coinvolge soltanto enti pubblici in senso stretto, ma vincola alle sue linee guida anche soggetti formalmente privati come le organizzazioni appartenenti al cosiddetto Terzo settore, che — come è noto — svolgono un ruolo sempre più attivo nell'offrire prestazioni e servizi pubblici

ai cittadini per conto dello Stato e delle Amministrazioni locali. Secondo la direttiva, infatti, «sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione».

La direttiva è suddivisa in tre sezioni, la prima delle quali presenta i sei principi base che dovrebbero caratterizzare il servizio pubblico: uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia. Nella seconda sezione sono individuati gli strumenti necessari per garantire il rispetto di tali principi. Essi consistono nella definizione di *standard* da garantire agli utenti; nella riduzione, semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti; nel potenziamento delle attività di informazione e di gestione del rapporto con gli utenti; nel dovere di valutazione della qualità dei servizi; nell'individuazione di forme di rimborso nel caso che il servizio non raggiunga per qualità e tempestività gli *standard* definiti. La terza sezione definisce in primo luogo i meccanismi per la tutela degli utenti (grande attenzione è dedicata alle procedure di reclamo) e successivamente pone le basi per la corretta applicazione della direttiva stessa, attraverso la istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un «Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici».

Alla direttiva del 1994 ha fatto seguito — oltre alla promulgazione di varie leggi in materia di qualità del servizio pubblico e di tutela degli utenti — la pubblicazione di «schemi generali di riferimento» per

la redazione delle Carte dei servizi in vari settori del servizio pubblico (sanità, istruzione, erogazione di energia elettrica e gas, trasporti, ecc.). Non è stato ancora promulgato, invece, un analogo schema per il settore dei servizi sociali, benché questo sia previsto anche dalla legge n. 328/2000, il cui art. 13 prescrive che ogni ente erogatore si doti di una Carta dei servizi sociali come condizione necessaria (anche se, ovviamente, non sufficiente) per l'accreditamento presso la Pubblica Amministrazione.

Questo processo di innovazione non ha sempre rispettato in maniera ordinata i tempi e le fasi previsti. Come spesso avviene in Italia per gli interventi di riforma, infatti, l'impegno legislativo dispiegato a livello nazionale non ha prodotto quello sviluppo lineare e omogeneo che era stato prefigurato dal quadro normativo e il Comitato permanente non è riuscito ad assumere un reale ruolo di coordinamento e di regia del processo di cambiamento. Tuttavia lo sforzo normativo ha avuto il merito di creare le condizioni per l'avvio di una riflessione sulla qualità del servizio pubblico nel nostro Paese e ha reso possibile (grazie anche all'impegno di singole realtà istituzionali, quali il Dipartimento della Programmazione del Ministero della Sanità o i Provveditorati agli studi) il diffondersi di valide iniziative ed esperienze, specialmente nei settori della sanità e dell'istruzione.

### **All'origine della Carta**

Ovviamente, la nascita e la diffusione della Carta dei servizi — intesa come strumento di comunicazione pubblica e di promozione della qualità dei servizi ai cittadini — non è semplicemente un effetto meccanico della direttiva del 1994, ma si colloca (come la direttiva stessa) all'inter-

no di un lungo processo di riforma che dalla fine degli anni Ottanta ha cominciato a ridefinire i termini del rapporto tra le Pubbliche Amministrazioni e i propri utenti, e dunque tra Stato e cittadini. Tale trasformazione può essere a sua volta inquadrata all'interno di mutamenti di più ampia portata, innescati dalla progressiva erosione delle strutture e dei modelli di *Welfare State* in molti Paesi europei. Semplificando, ciò è avvenuto con il concorso di vari fattori: la mancanza di risorse a disposizione per gli interventi statali che ha reso sempre più difficile il mantenimento e l'ampliamento dell'impianto dello Stato sociale; il riaffermarsi di una visione liberale che vede nell'agire individuale e nei meccanismi della libera concorrenza il modo migliore di rispondere ai vecchi e nuovi bisogni dei cittadini; una crescente insofferenza nei confronti del prelievo fiscale e una sostanziale indifferenza rispetto al suo valore redistributivo e sociale. Da notare inoltre il ruolo non irrilevante giocato in vari Paesi dal coinvolgimento del ceto politico nelle indagini giudiziarie sulla corruzione e sul cattivo uso della ricchezza pubblica (si pensi alla «tangentopoli» italiana).

Questi sono alcuni tra gli elementi che da un lato hanno contribuito a ridimensionare il ruolo dello Stato nella erogazione dei servizi pubblici, dall'altro hanno richiesto l'avvio di processi di riforma volti a riguadagnare la fiducia da parte dei cittadini. In tale contesto si situano dunque sia gli interventi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione (tramite la razionalizzazione del funzionamento dell'apparato burocratico e una maggiore trasparenza delle procedure) succedutisi negli anni Novanta, sia lo sviluppo della cultura della comunicazione pubblica (con l'obiettivo di promuovere

uno scambio informativo reciproco tra cittadini e Stato).

Questi processi di trasformazione, pur avendo una comune dimensione internazionale, hanno ovviamente assunto forme e caratteristiche coerenti con la storia e la cultura dei singoli Paesi in tema di servizi, cittadinanza e Pubblica Amministrazione. In Gran Bretagna, ad esempio, l'accento delle riforme — in particolare dei progetti di Carta dei servizi — è stato posto sul potenziamento del mercato dei servizi pubblici e del diritto di scelta da parte del cittadino; in Francia l'attenzione è stata rivolta allo sviluppo della consapevolezza del personale pubblico circa il proprio ruolo di garanti dei diritti sanciti dalla Costituzione; in Belgio, come del resto in Italia, ci si è particolarmente concentrati sulla definizione dei diritti e dei doveri reciproci di Stato e cittadini.

### **A che cosa e a chi può servire la Carta dei servizi**

La Carta dei servizi è uno degli strumenti su cui si è investito maggiormente nell'ambito dei programmi di sviluppo, di valutazione e di comunicazione della qualità nel settore dei servizi pubblici. Essa è inoltre l'unico strumento codificato dal quadro normativo. Le Carte censite nel nostro Paese si contano ormai a migliaia, con una maggiore concentrazione nel settore socio-sanitario e in quello scolastico. Tuttavia alla loro diffusione non sembrano sempre corrispondere una grande visibilità nei confronti dell'utenza (che spesso ne ignora l'esistenza) e un reale impatto sulla qualità complessiva delle organizzazioni interessate (che in molti casi le vivono come ulteriori adempimenti burocratici privi di significato reale). Una volta prodotte, poi, molte Carte non vengono più aggiornate, diventando obsolete e

dunque inutilizzabili. D'altra parte, si può affermare che nei Paesi europei in cui è stata sperimentata, la Carta dei servizi non sembra avere avuto particolari effetti positivi, nonostante ingenti investimenti.

Come notano studiosi della materia e consulenti che collaborano con le organizzazioni nella fase di redazione, i vincoli e le difficoltà nella elaborazione di una Carta che sia efficace in termini tanto di comunicazione all'esterno quanto di valutazione della qualità del servizio, sono molteplici e probabilmente insiti non tanto in ostacoli esterni quanto nella complessa ambiguità dello strumento in sé. L'elaborazione di una Carta dei servizi implica certamente uno sforzo di comunicazione e dunque di apertura all'esterno, tuttavia richiede uno sforzo che non sia meramente informativo: per dire agli altri «chi siamo, che cosa facciamo e come lo facciamo», per scrivere cioè il cuore della Carta, occorre prima gettare uno sguardo all'interno, capire «chi siamo, che cosa facciamo e come lo facciamo»; occorre cioè riflettere sull'organizzazione, analizzarne le virtù ma anche i nodi critici, mettere a nudo eventuali aspetti sgradevoli delle pratiche professionali e organizzative, accettare la pratica della valutazione non come una persecuzione ma come un'occasione di miglioramento qualitativo.

Pur essendo un atto comunicativo, dunque, la Carta dei servizi mette in gioco continuamente la dimensione organizzativa e sollecita con urgenza cambiamenti che può solo suggerire ma non realizzare direttamente, essendo uno strumento la cui portata è tutto sommato abbastanza circoscritta. Probabilmente, il motivo per cui molte Carte restano «lettera morta» sta nel fatto che si tende a produrle tra-

scurando l'importanza di un ascolto attento dell'organizzazione e degli utenti durante la elaborazione dei principi, degli impegni e degli obiettivi di qualità che si assumono con la Carta stessa. Al contrario, gli esempi più interessanti ed efficaci di Carte dei servizi sono quelli in cui il documento finale è il risultato di processi di partecipazione che coinvolgono un ampio numero di soggetti (personale delle organizzazioni, utenti, ecc.) e in cui l'elaborazione della Carta costituisce l'occasione per una riflessione collettiva sulle concrete declinazioni della qualità in uno specifico servizio pubblico. Queste esperienze di costruzione partecipata delle Carte possono costituire una risorsa importante per il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, specie di quelli sociali, e dell'esercizio reale dei diritti costituzionali da parte dei cittadini/utenti.

#### Per saperne di più

BORTOLOTTI A. – MAINO G., *La carta dei servizi. Manuale pratico*, Carrocci, Roma 2003.

*Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, in *G.U.* 22 febbraio 1994, n. 43.

MANFREDI F. – MAINO G. (edd.), *Il governo e la comunicazione della qualità*, Egea, Milano 2000.

RUFFINI R., *La carta dei Servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Guerini e Associati, Milano, 2004.